

09.04.2018

## **Stellungnahme**

### **Breitbandausbau-Konsultation der BNetzA**

**zu**

### **Entgelten für Mitbenutzung / Mitverlegung**

#### **Ausgangspunkt und Vorfragen**

Das DigiNetzG, das bereits in 2016 in Kraft getreten ist, hat unter anderem die Hebung von Synergiepotentialen zwischen Betreibern von Energie-, Abwasser- und Hochgeschwindigkeitsnetzen zum Ziel. In diesem Rahmen können Eigentümer bzw. Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze, zu denen auch „*physische Infrastrukturen zur Abwasserbehandlung und –entsorgung sowie die Kanalisationssysteme (zählen)*“ (§ 3 Nr. 16b lit. a) ee) TKG), unter gewissen Umständen verpflichtet werden, einer Mitnutzung oder Mitverlegung zuzustimmen. Im Gegenzug dürfen diese aber ein angemessenes Entgelt erheben. Zur Bestimmung der Höhe dieser Entgelte hat die BNetzA am 06.03.2018 ein Konsultationsdokument

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Breitband/Entgeltmassstaebe\\_DigiNetzG/Konsultationsdokument\\_Entgeltmassstaebe\\_DigiNetzG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Entgeltmassstaebe_DigiNetzG/Konsultationsdokument_Entgeltmassstaebe_DigiNetzG.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

veröffentlicht. In diesem Dokument wird ein mehr als 40 Fragen umfassender Fragenkatalog vorgelegt, in dem „Versorgungsnetzeigentümer bzw. -betreiber“ detailliert Stellung beziehen können (im Einzelnen bezüglich der Bestandteile von Zusatzkosten, deren Kategorisierung, möglichen Pauschalansätzen sowie im Hinblick auf die Berechnungsmethode des Anreizaufschlags).

Die folgende Stellungnahme geht mit dem Blickwinkel der Eigentümer / Betreiber von insbesondere Kanalisationssystemen (s.o.) auf diese Fragen ein (also die Fragen in den Abschnitten 2.1 und 3.1 des Konsultationsdokuments). Dabei werden Fragen der Ablehnung und Versagung der Mitbenutzung / Mitverlegung nicht thematisiert, sondern vielmehr vorausgesetzt, dass der Eigentümer / Betreiber verpflichtet ist, seine passive Netzinfrastruktur zur Mitbenutzung anzubieten (vgl. § 77g TKG) oder einen Antrag auf Koordinierung von Bauarbeiten zur Mitverlegung nicht ablehnen darf (vgl. § 77i Abs. 5 TKG).

#### **Fragen zu Konsultationsdokument Punkt 2.1**

**I. In welcher Form sollten Entgeltmaßstäbe der Mitnutzung in Fällen von verpflichteten Versorgungsnetzeigentümern bzw. -betreibern ohne TK-Geschäft gemäß § 77n Abs. 2 TKG ausgestaltet werden?**

1. *Bestandteile der Zusatzkosten (Konsultationsdokument Punkt 2.1.1)*

a. Welche Kostenkomponenten kommen neben den bereits erwähnten Bestandteilen

*[also insbesondere: Instandhaltungs- und Anpassungskosten, Sicherheitsvorkehrungen zur Begrenzung negativer Auswirkungen auf die Netzsicherheit, spezifische Haftungs Vorkehrungen für den Schadensfall, mithin folgende Beispiele: Einzug eines Rohrteilers in einen Kabelkanal, Öffnung und erneute Versiegelung eines Versorgungsnetzes, (regelmäßige) Überprüfung der Auswirkungen der Mitnutzung auf die Netzsicherheit, Abschluss einer spezifischen Haftpflichtversicherung, um betriebswirtschaftliche Risiken einer Beschädigung des Versorgungsnetzes bei Einbau oder Betrieb der Telekommunikationsnetzinfrastruktur zu minimieren]*

als Teil der Zusatzkosten in Frage? Welche Komponenten können explizit ausgeschlossen werden?

→ Bezogen auf den Mitnutzungsantrag fallen Kosten an

- a) für eine initiale Feststellung des Zustand des Entwässerungssystems im Zeitpunkt des Antrags auf Mitbenutzung, die ggfs. eine hydraulische Überprüfung umfassen muss, wenn davon auszugehen ist, dass durch den Einbau der Kabel der Abfluss des Abwassers eingeschränkt/behindert wird.
- b) für aus a) abgeleitete Sanierungsarbeiten, die vor und während des Einbaus auszuführen sind, wobei die jeweiligen Kosten je nach Sanierungsverfahren (Reparatur / Renovierung / Erneuerung) variieren. Dabei sollte das anzuwendende Sanierungsverfahren so festgelegt werden, dass während der Nutzungsdauer des Kabels im Kanal die Sanierung nicht wiederholt werden muss, weil sonst unter Umständen erhöhte Aufwendungen entstehen (zu den einzelnen Sanierungsverfahren siehe DWA-M 137-1 [z.Z. Entwurfsfassung mit Stand Februar 2018]. Ggfs. ist eine Vorteilsausgleichregelung vorzusehen, wenn durch die Sanierung die Lebensdauer des Kanals erheblich verlängert wird.
- c) Die Kosten von initialen Sanierungen können ggfs. reduziert werden, wenn – wie beispielsweise beim Schlauchliner- oder Kurzlinerverfahren – der Liner eine Doppelfunktion hat, nämlich neben der Sanierung des Kanals gleichzeitig der Befestigung des Kabels an der Kanalinnenwand zwischen Kanal und Schlauchliner dient.
- d) Im Übrigen entscheidet grundsätzlich die Auswahl des geeigneten Einbaus/Einzugs des Kabels in die vorhandene Abwasseranlage über die anfallenden Zusatzkosten, wobei

- Zusatz-Installationskosten
- Zusatz-Betriebskosten (im Sinne von einerseits erhöhtem Aufwand und andererseits originärem Zusatzaufwand für z. B. spezifische Haftungs Vorkehrungen)

Unterschieden werden können. In Anhang A des Entwurfs von DWA-M 137-1 werden dazu Abwasseranlagen typisiert und jeweils anlagenspezifische Kostenrelevanzen, jeweils unterteilt in die Dimensionen

„betriebliche Belange“ und „Installationsbelange“ mit den Ausprägungen:  
zutreffend / bedingt zutreffend / nicht zutreffend eingeordnet.

- e) Eine qualifizierte Kostenschätzung kann entweder auf der Basis eines konkreten Mengen- und Leistungsgerüsts geschehen oder über pauschale Richtwerte.
- f) Nicht anlagenspezifisch (Ausnahme lit d)) fallen Transaktionskosten (wie beispielsweise die Kosten des Vertragsmanagements) an.

b. Ist die in Abbildung 1 (Konsultationsdokument, Seite 7) dargestellte Kategorisierung der Kostenbestandteile nach verschiedenen Kostenmerkmalen

[Abb. 1: Matrix zur Kategorisierung von Kostenbestandteilen

<b>Kostenmerkmal</b>	Mengenabhängig	Mengenunabhängig
Einmalig	...	...
Wiederkehrend	...	...

hilfreich? Falls ja, welche Zuordnung der beispielhaft genannten Kostenbestandteile zu den einzelnen Kategorien kann vorgenommen werden? Können weitere, in Frage I.a. aufgeworfene Bestandteile auch diesen Kategorien zugeordnet werden?

Eine solche Einteilung kann hilfreich sein bei der Herausbildung einer differenzierten Entgeltstruktur, wobei

- die einmaligen Kosten (Zusatz-Installationskosten einschließlich initialen Sanierungskosten) zu einem Baukostenzuschuss zusammengefasst werden können (diese sind mengenabhängig, weil bezogen auf z. B. laufende Meter Kanalisation).
  - Betriebskosten regelmäßig „wiederkehrend“ anfallen (z. B. Hydraulik prüfen, Ablagerungen prüfen, Reinigung / Inspektion durchführen); dies gilt auch für spezifische Haftungsvorkehrungen i. S. der Versicherung von Risiken; die aufgeführten Betriebskosten sind mengenabhängig, weil bezogen auf z.B. laufende Meter Kanalisation; dies dürfte auch für die Bemessung des Haftpflichtversicherungsrisikos zutreffen).
  - Transaktionskosten einmalig / mengenunabhängig sein dürften.
- c. Ist eine Differenzierung der Kostenbestandteile nach Infrastrukturtyp sinnvoll? An welchen Eigenschaften kann eine solche differenzierte Betrachtung verschiedener Infrastrukturtypen festgemacht werden? Welche dieser Eigenschaften können elementare Kostentreiber im jeweiligen Mitnutzungsfall darstellen?

Die entsprechende Differenzierung ist sinnvoll. Dafür wurde bereits auf den Gesichtspunkt der vorbereitenden (initialen) Sanierungsarbeiten und der „anlagenspezifischen Kostenrelevanz“ hingewiesen (siehe oben).

*Angemessener Aufschlag als Anreiz (Konsultationsdokument Punkt 2.1.2)*

- d. Wie müssen Maßstäbe zur Bestimmung des angemessenen Aufschlags ausgestaltet werden, um das gesetzlich verankerte Ziel der Anreizsetzung zur Mitnutzungsgewährung zu erreichen? Wie sollte bei der Festlegung des Aufschlags mit dem angesprochenen Spannungsfeld aus der Anreizsetzung zur Mitnutzungsgewährung einerseits und möglichst hohen Kosteneinsparungen beim Netzausbau andererseits umgegangen werden?

Die Bemessung des angemessenen Aufschlags kann am Maßstab „der vermiedenen Kosten“ erfolgen (vgl. § 18 II StromNEV). Im Ergebnis käme dies der im Konsultationsdokument (Seite 10) beschriebenen Methode C) nahe.

- e. Sollte, abweichend zu den Ausführungen im vorherigen Kapitel, auch bei Mitnutzungsanfragen für Infrastrukturen in öffentlicher Trägerschaft ein Aufschlag als Anreiz gewährt werden? Aus welchen Gründen wäre dies sachgerecht?

Ein Verzicht auf einen angemessenen Zuschlag bei dem Einbau des Kabels in Abwasserinfrastrukturen ist abgabenrechtlich und kommunalwirtschaftsrechtlich möglich, da die Zusatzkosten, die Bemessungsgrundlage des Aufschlags sein sollen, nicht von der Abwasserinfrastruktur bzw. deren Nutzern getragen werden. I. Ü. ist ein Aufschlag auch bei privater Netzinfrastruktur bereits systematisch schwer begründbar, weil die Mitnutzung nicht im Ermessen des jeweiligen Eigentümers/Betreibers steht, sondern vielmehr ein Mitnutzungsanspruch besteht, der nur in begründeten Einzelfällen abgelehnt werden kann (mit absolutem Realisierungshindernis im Ablehnungsfall). Wenn aber der Gesetzgeber über diese „Begründungsschwäche“ hinweggesehen hat, besteht kein hinreichender Grund öffentliche Träger von der „Anreizprämie“ auszuschließen. Vielmehr würde umgekehrt dem Kabelbetreiber ohne besondere Rechtfertigung ein Vorteil bei der Realisierung der Mitnutzung von Infrastrukturen in „öffentlicher Trägerschaft“ zugemessen.

- f. Falls der „Wert“ der Mitnutzung als Bezugsgröße (Methode C) bei der Bestimmung des angemessenen Aufschlags zielführend ist, welcher prozentuale Anteil an dieser Bezugsgröße sollte angesetzt werden? Sollte zusätzlich ein Minimal- und Maximalbetrag bzw. eine Staffelung des prozentualen Anteils für verschiedene Niveaus der Bezugsgrößen festgelegt werden?

Eine Bemessung anhand der „vermiedenen Kosten“ (wie vorgeschlagen) macht unter Anreizgesichtspunkten nur dann Sinn, wenn der darin bemessene „Vorteil“ sachgerecht zwischen den Beteiligten aufgeteilt wird. Dabei könnte berücksichtigt werden, dass der eigentliche Zusatzaufwand bereits durch den Kabelbetreiber zu tragen ist.

### *Entgeltstruktur (Konsultationsdokument Punkt 2.1.3)*

- g. Ist es zweckmäßig, die Struktur der jeweiligen Kostenbestandteile in entsprechende Entgeltbestandteile zu übertragen oder sollte hier in Fällen mehrerer Komponenten eine Pauschalierung bzw. eine Vereinfachung vorgenommen werden?

Eine Zusammenfassung in einer einheitlichen Pauschale wird für nicht sachgerecht erachtet. Dies war in der Vergangenheit beispielweise mit der Ortsdurchfahrten-Richtlinien-Pauschale beabsichtigt, hat dort aber in einer erheblichen Zahl von Fällen zu tatsächlichen Kostenzusatzbelastungen der Abwasserentsorgungsträger geführt. I. Ü. basiert die Pauschalierung in dem ODR-Beispiel methodisch auf einer Berücksichtigung von erwirtschafteten Zinsen aus einer vorschüssig gezahlten Pauschale. Derartige Zinsen können jedoch bei der anhaltenden Niedrig- bzw. Negativzinspolitik nicht mehr erwirtschaftet werden.

- h. Auf welcher Basis könnte eine solche Vereinfachung erfolgen? Welche Annahmen über Nutzungsdauer, Verzinsung und andere Variablen sind beispielsweise zweckmäßig, um eine Überführung von wiederkehrenden Kosten in ein einmaliges Mitnutzungsentgelt sowie umgekehrt die Überführung von einmaligen Kosten in ein wiederkehrendes Entgelt zu ermöglichen?

Soweit keine Zusammenfassung erfolgen soll, können jedoch z.B.

- die Zusatz-Installationskosten nach anerkannten Baupreisschätzverfahren (vgl. DIN 276) ermittelt werden.
- Auch für die Betriebskosten könnten „Festpreise“ in Anlehnung an die Bestimmung von Selbstkostenrichtpreisen nach § 6 VO PR Nr. 30/53 ermittelt werden.

### **Fragen zu Konsultationsdokument Punkt 3.1**

- III. In welcher Form sollten Entgeltmaßstäbe im Hinblick auf die Koordinierung von Bauarbeiten bzw. die Mitverlegung in Fällen von verpflichteten Versorgungsnetzeigentümern bzw. -betreibern ohne TK-Geschäft gemäß § 77n Abs. 5 TKG ausgestaltet werden?**

#### *Bestandteile der Zusatzkosten*

- a. Sind die beispielhaft genannten Bestandteile der Zusatzkosten in allen Fällen vom anfragenden TK-Netzeigentümer bzw. -betreiber zu tragen? Falls nein, in welchen Fällen nicht?

Entsprechend dem Verursacherprinzip sind die im Konsultationsdokument (Seite 36 f.) genannten „Zusatzkosten“ ohne weiteres dem antragstellenden Kabelbetreiber zuzuordnen. Ausnahmen von einer solchen Zuordnung würden zu abgaben- bzw. kommunalwirtschaftsrechtlichen Problemen führen und sind damit unzulässig.

- b. Welche zusätzlichen Kostenbestandteile der Mitverlegung im Rahmen einer Koordinierung von Bauarbeiten sind denkbar? Sind diese möglicherweise jeweils abhängig vom sich im Bau befindlichen Infrastrukturtyp?

Ausgangspunkt für die Einschätzung, ob Zusatzkosten vorliegen ist immer der Infrastrukturtyp, bei dem die Mitverlegung beantragt wird (also hier Abwasser). Dieser gibt somit die beispielhaft im Konsultationspapier thematisierte „Verlegungstiefe“ und „Linienführung“ vor und bildet somit die Referenz dafür vor, ob „Zusatzkosten“ vorliegen. Dies muss i. Ü. auch für den „Zeitpunkt der Kostenrealisierung“ (so Konsultationspapier Seite 37 Mitte) gelten.

#### *Grundsätze einer möglichen Kostenteilung*

- c. Sollten faire und diskriminierungsfreie Bedingungen der Koordinierungs- und Mitverlegungsvereinbarung im Grundsatz nur die zusätzlich entstehenden Kosten oder darüber hinaus auch eine Teilung der Baukosten vorsehen? Welche Gründe sprechen für oder gegen solch eine Aufteilung?

Eine Aufteilung der Baukosten käme als Anreiz für eine „gemeinsame“ Realisierung in Betracht, würde dann aber bei zusätzlicher Zahlung eines „Aufschlags“ (siehe unten d.) zu ineffizienten Anreizen führen.

- d. Unter der Prämisse, dass die Investitions- bzw. Tiefbaukosten nicht aufgeteilt werden: Ist die Gewährung eines angemessenen Aufschlags zur Setzung von Anreizen zur freiwilligen Koordinierung von Bauarbeiten trotz der bei öffentlich finanzierten Bauarbeiten bestehenden besonderen Verpflichtung gegenüber den gesetzlichen Zielen sachgerecht? Falls ja, wie bzw. auf welcher Basis sollte die Bestimmung des Aufschlags vorgenommen werden?

Auch im Mitverlegungsfall stellt sich systematisch die gleiche Frage wie im Mitbenutzungsfall. Es kann deshalb auf die Ausführungen zu der Antwort auf den Fragenkreis zu Punkt 2.1 des Konsultationsdokuments verwiesen werden (dort Buchstabe e.).

- e. Welcher Maßstab zur Kostenteilung sollte gewählt werden, falls der Grundsatz der Aufteilung der Tiefbaukosten als relevant angesehen wird? Welche Gründe sprechen für bzw. gegen die jeweiligen im Text genannten Ansätze?<sup>1</sup> Gibt es darüber hinaus andere Kostenteilungsregeln, die als sachgerecht angesehen werden?

Als Referenzsachverhalt kann insoweit der Fall der Straßenoberflächenentwässerung herangezogen werden. Werden insoweit Abwasserbeseitigungsanlagen im Mischsystem erstellt, kann sich bei Bundesstraßen der Träger der Straßenbaulast nach Nr. 14 Abs. 2 der Ortsdurchfahrten-Richtlinien an den Kosten mit dem Betrag beteiligen, den er für eine selbständige Straßenentwässerungsanlage hätte

---

<sup>1</sup> Denkbar sind an dieser Stelle Kostenteilungsregeln, welche auf einer pauschalen Betrachtung, auf technischen Merkmalen oder auf der Bestimmung des Shapley-Wertes beruhen.

aufwenden müssen. Dies kann ohne weiteres auf den hier vorliegenden Fall der Mitverlegung übertragen werden. Mithin sind die Tiefbaukosten zwischen Abwasserinfrastrukturträger und Kabelbetreiber im Verhältnis der voraussichtlich jeweils anfallenden Baukosten aufzuteilen.

Zu den Betriebskosten und deren Aufteilung kann im Übrigen auf die Ausführungen zum Mitbenutzungsfall (Fragen zu Punkt 2.1) verwiesen werden. Eine abweichende Gestaltung im Mitverlegungsfall ist nicht sachgerecht.

### *Entgeltstruktur*

- f. Erscheint eine von einer einmaligen Zahlung abweichende Struktur der Koordinierungs- bzw. Mitverlegungsentgelte sinnvoll? Wenn ja, welche und aus welchen Gründen? Gibt es Gründe, welche einer direkten Übertragung der Struktur der Kostenbestandteile in die Entgeltstruktur entgegenstehen?

Für die Finanzierung von Verkehrsanlagen setzt sich im Kommunalabgabenrecht der Bundesländer zunehmend an Stelle von einmaligen Beiträgen die Erhebung von insoweit funktional äquivalenten „wiederkehrenden Beiträgen“ durch (siehe beispielhaft § 10a KAG Rheinland-Pfalz).

Hennef, den 09.04.2018

#### **Kontaktadresse:**

Ass. jur. Christoph Leptien  
Wirtschaft und Recht

#### **DWA**

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.  
Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef  
Tel.: + 49 2242 872-121  
Fax: + 49 2242 872-8250  
E-Mail: leptien@dwa.de  
www.dwa.de